

А.В. Філіппов, старший викладач кафедри повітряного космічного та екологічного права Юридичного інституту «Інститут повітряного і космічного права» Національного авіаційного університету

ПРОБЛЕМА БЕЗПЕКИ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

В статті проводиться порівняльний аналіз окремих правових норм чинного Повітряного Кодексу України та проекту Повітряного Кодексу України, які стосуються безпеки цивільної авіації, в тому числі проблем державного управління в цій сфері, правового статусу командира та інших членів екіпажу повітряного судна тощо. Проаналізовано окремі недоліки чинного Повітряного Кодексу України та проекту, запропоновано шляхи їх усунення.

Вступ

Проблема безпеки цивільної авіації, а також потреба в її правовій охороні, існувала з часу перших польотів повітряних суден. Показово, що перший в історії правовий акт, що регулював польоти повітряних суден (постанова паризької поліції від 23 квітня 1784 р.), стосувався саме безпеки: вводилась дозвольна система польотів та встановлювались деякі правила пожежної безпеки для повітряних куль [1, С. 46].

Пріоритетність збереження життя та здоров'я людей перед результатами виробничої діяльності, на нашу думку, є одним з найважливіших принципів діяльності цивільної авіації. Так, Конституція України в ч. 1 ст. 3 проголошує людину, її життя і здоров'я, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю [2], а відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про транспорт», підприємства транспорту зобов'язані забезпечувати безпеку життя і здоров'я громадян, безпеку експлуатації транспортних засобів, охорону навколишнього природного середовища [3]. Цей принцип закріплений також в Концепції розвитку цивільної авіації України [4]. На практиці він має означати, що суб'єкти авіаційної діяльності не можуть виправдовувати недостатній рівень безпеки її значною вартістю, збитковістю заходів безпеки чи погіршенням конкурентоздатності підприємства. Авіаційний суб'єкт, який не може фінансувати забезпечення належного рівня безпеки цивільної авіації, не повинен допускатись до авіаційної діяльності. Тому цілком логічним є те, що в Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки авіації України» наголошується: «забезпечення безпеки авіації є

першочерговим завданням державного регулювання діяльності авіації України» [5]. Однак, не викликає сумніву і те, що сертифікаційні вимоги до авіаційних суб'єктів щодо забезпечення безпеки мають бути обґрунтованими та адекватними ступеню загрози.

В науково-технічній літературі достатньо часто підіймається проблема безпеки цивільної авіації. Однак, у вітчизняній юридичній науці правові аспекти цієї проблеми практично недосліджені. Лише певні її аспекти привертала увагу науковців. Так, В.І. Рижий детально розробляв проблему імплементації в національне законодавство норм міжнародного права в сфері боротьби з актами незаконного втручання в діяльність цивільної авіації (авіаційної безпеки). Прямо чи опосередковано питання безпеки цивільної авіації торкались в своїх дослідженнях також В. К. Гіжевський, С. Т. Гончарук, Н. В. Дараганова, Є. К. Єряшов, Г. Г. Забарний, А. В. Мілашевич, М. К. Мурзін, В. Г. Старков.

В СРСР існувала єдина загальносоюзна система забезпечення безпеки цивільної авіації. Відтак, перед незалежною Україною постала проблема створення своєї власної системи. Враховуючи безперервне зростання з 2002 по 2008 рік обсягів авіап перевезень в Україні [6] та пов'язане з цим зростання кількості авіаційних подій та інцидентів, проблема безпеки цивільної авіації лише загострилась. Тільки за перше півріччя 2008 року сталося 69 авіаційних подій з українськими цивільними повітряними суднами та 5 надзвичайних подій [7].

Проблема систематизації законодавства

Як відомо, важливим чинником, що безпосередньо впливає на безпеку цивільної

авіації, є правове регулювання. Тому надзвичайно актуальним для України залишається удосконалення правої бази в сфері безпеки цивільної авіації, і Повітряного Кодексу України (далі – ПКУ) [8], який є центральним, системоутворюючим законодавчим актом для цієї сфери правового регулювання. На нашу думку, оптимальним шляхом удосконалення нормативно-правої бази в сфері безпеки цивільної авіації є її подальша систематизація шляхом кодифікації. Доцільним, на нашу думку, є кодифікація до ПКУ всіх норм інших законів, що стосуються авіаційної сфери. Чинний ПКУ не відповідає сучасним вимогам через неповну кодифікацію та застарілість деяких норм.

Вважаємо недоліком відсутність у чинному ПКУ та проекті окремого розділу «Безпека цивільної авіації», де, якщо керуватись системно-комплексним підходом, можна зосередити основні правові норми, що безпосередньо регулюють відносини в сфері безпеки цивільної авіації. В проекті ПКУ [9] такі норми розосереджені по кільком різних розділах, з яких розділи III, X та XIII проекту [9] повністю присвячені безпеці цивільної авіації.

Необхідно врегулювати в новому ПКУ діяльність авіації загального призначення, до якої відносяться повітряні судна спортивного призначення, повітряні кулі, надлегкі повітряні судна, повітряні судна аматорської конструкції. Зрозуміло, що така робота вимагає значних зусиль, але вони виправдані, якщо вдасться досягти поставленої мети – усунути всі прогалини і колізії, зробити законодавство простішим і прозорішим (але не за рахунок визначеності кодексу), тим більше, що цього вимагають і стандарти Європейського союзу, зрозумілішим для осіб без спеціальної освіти, легким для тлумачення і застосування. Таким чином, буде створене нормальне правове підґрунтя для реального забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні. Бажаним є також, до прийняття нового Повітряного кодексу, внесення змін і доповнень до чинного ПКУ для приведення його у відповідність з іншими нормативно-правовими актами в сфері забезпечення безпеки цивільної авіації, виданими останнім часом.

Чинний ПКУ та проект ПКУ характеризуються відсилочним (бланкетним) характером норм, що встановлюють відповідальність за правопорушення в сфері цивільної авіації. Нажаль, при цьому навіть приблизно не вказується нормативний акт, до якого відсилає

ПКУ. Використовується стандартна формула: «тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством України». На нашу думку це є серйозним недоліком з точки зору визначеності та ефективності нормативного акту, дає підстави говорити про його декларативність.

Безумовно, недоцільно дублювати в ПКУ ті норми, які вже містяться в ККУ, КУпАП, ЦКУ чи ГКУ тощо. Однак, ми вважаємо необхідним вказувати точно назву нормативного акту та статтю, які встановлюють відповідальність за вказані в ПКУ дії. Це значно полегшить користування ПКУ, зробить його більш конкретним та ефективним, стане важливим кроком у систематизації деліктного законодавства. Необхідно також пам'ятати, що згідно п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [2]. Якщо відповідальність раніше була передбачена тільки під законним актом, необхідно закріпити її в ПКУ. Особливо це стосується дисциплінарної відповідальності авіаційного персоналу.

Проблема якості термінології

Чи не найбільш розповсюдженим недоліком вітчизняного законодавства є вживання в тексті нормативного акту спеціального терміну без його визначення в цьому акті. Так, чинний ПКУ [8], зокрема стаття 3-1, використовує термін «безпека авіації», не розкриваючи його зміст. В проекті ПКУ цей недолік частково виправлений: в ст. 1 визначено, що безпека авіації складається з безпеки польотів, авіаційної безпеки, екологічної безпеки. І все ж, на наш погляд, доцільно було б в цій же статті дати дефініцію для цього поняття. У зв'язку з цим ми пропонуємо доповнити ст. 3-1 чинного ПКУ [8] та ст. 1 проекту ПКУ [9] абзацом такого змісту: «Безпека цивільної авіації – це стан нормальної і безпечної діяльності авіації і авіаційних об'єктів, за якого небезпечні фактори контролюються на певному, заздалегідь визначеному у міжнародних та національних правових актах рівні. Забезпечення безпеки цивільної авіації – полягає у здійсненні комплексу заходів, призначених для забезпечення нормальної і безпечної діяльності авіації і авіаційних об'єктів, що передбачає забезпечення авіаційної безпеки, безпеки польотів, екологічної безпеки авіації».

Не менш розповсюдженим в українському законодавстві є визначення термінів через поняття, визначення якого в даному норма-

тивному акті не дається. Зокрема, і чинний ПКУ, і проект оперують поняттям «цивільна авіація», яке є фундаментальним для будь-якого нормативного документу в авіаційній сфері. Однак при цьому, в чинному ПКУ (в ч. 2 ст. 2) дається визначення лише авіації взагалі. В проекті ПКУ [9], в ст. 1 «Визначення термінів», визначається тільки поняття «державна авіація», а визначення цивільної авіації дається лише в ч. 3 ст. 3 проекту [9], що саме по собі є нелогічним. Крім цього, визначення цивільної авіації в проекті ПКУ, на наш погляд, має суттєвий недолік: в ньому наголошується на призначенні цивільної авіації, здійснюється її поділ два види (комерційну авіацію та авіацію загального призначення), але не зазначається, які суб'єкти чи об'єкти охоплюються цим поняттям. Більше того, визначати комерційну авіацію як регулярні або нерегулярні авіатранспортні перевезення, як це закріплене в ст. 1 проекту ПКУ [9], ми вважаємо принципово неправильним. Авіація здійснює перевезення, однак очевидно, що сама авіація перевезенням не є, оскільки перевезення всюди визначається як діяльність. Авіація ж може виступати суб'єктом або об'єктом правовідносин. Тому ми пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 2 чинного ПКУ [8], ст. 32 Закону України «Про транспорт» [3] та ст. 1 проекту ПКУ [9] реченням: «Цивільна авіація – це всі види підприємств, організацій та установ, діяльність яких спрямована на створення умов та використання повітряного простору за допомогою повітряних суден в невійськових цілях».

Термінологія ПКУ, Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, чинних підзаконних актів України не завжди уніфікована. Загальновизнаною є неприпустимість вживання в нормативному акті одного і того ж терміну в різних значеннях та недоцільність використання різних термінів в одному і тому ж значенні. І якщо перше зустрічається рідко, то використання різних термінів в одному і тому ж значенні явище непоодиноке, яке не оминуло і проект ПКУ [9]. Це вносить плутанину та зайві складнощі при тлумаченні та застосуванні ПКУ. Так, в ст. 21 проекту ПКУ [9] в назві статті використано термін «система обов'язкових сповіщень», а в тексті статті мова йде про систему обов'язкових донесень і т.д. В назві розділу XIII проекту ПКУ застосовується термін «захист цивільної авіації від актів незаконного втручання», а в першій же статті розділу (ст.

100) [9] паралельно з ним використовується рівнозначний термін «забезпечення авіаційної безпеки» («При цьому не тільки не вказується на їх тотожність, але вони штучно розмежовуються в частинах 1 та 3 ст.100 [9]).

Зміни в законодавство вносяться не рівномірно: підзаконні акти через їх природу пристосовуються до нових умов швидше і легше, ніж закони. Так, в Україні за час існування чинного ПКУ неодноразово змінювались не тільки назви, але й статус провідного органу державної влади в галузі цивільної авіації, але це жодним чином не відобразалось в тексті ПКУ: ст. 3 ПКУ [8] покладає регулювання діяльності цивільної авіації на Міністерство транспорту України, якого вже не існує. Ця назва залишалася без змін і з 2004 по 2006 рік, коли дані функції фактично виконував окремий центральний орган виконавчої влади – Державіаслужба. Положення Розділу XVI чинного ПКУ, зокрема, статті 89, 90, 96-102 ПКУ [8], які мають встановлювати юридичну відповідальність, фактично відсилають до чинного законодавства без конкретного зазначення нормативного акту, яким слід керуватись. На наш погляд це порушує якщо не «букву», то «дух» принципу, закріпленого в п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України [2].

Державне управління

Науковий інтерес становить також порівняльний аналіз чинного ПКУ та проекту в аспекті державного управління безпекою цивільної авіації. Почнемо з термінології: ст. 3-1 чинного ПКУ [8] вживає термін «державний нагляд за забезпеченням безпеки авіації». Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10] використовує терміни «нагляд» і «контроль» як синоніми. Що ж стосується терміну «інспектування», яке є способом здійснення нагляду або контролю, то це поняття іншого логічного рівня, а тому навряд чи коректно ставити його на один щабель з поняттям контролю, як це зроблено в ст. 14 проекту ПКУ [9]. Тому, якщо виходити з міркувань уніфікації термінології вітчизняного законодавства, назву ст. 14 проекту ПКУ [9] «Контроль та інспектування», на наш погляд, доцільно замінити на «Державний контроль та нагляд».

Позитивною рисою проекту ПКУ порівняно з діючим ПКУ є те, що у відповідності з вимогами ст. 92 Конституції України та ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [10],

у проекті ПКУ [9] визначено органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності; види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю); повноваження органів державного нагляду (контролю) щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; спосіб здійснення державного нагляду (контролю); санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного нагляду (контролю) припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа.

Окремо треба сказати про органи, які існують лише «на папері». Так, пункт 16 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації» [11] передбачає, що дії з авіаційної безпеки координує Міжвідомча комісія з питань урегулювання кризових ситуацій у разі вчинення актів незаконного втручання та забезпечення авіаційної безпеки в діяльності цивільної авіації. Однак досі такої комісії так і не створено, і положення про неї, як цього вимагає п. 17 [11], Кабінет Міністрів України так і не затвердив. Це частково виправдовується тим, що за час існування цієї норми жодного акту незаконного втручання в діяльність цивільної авіації в Україні зареєстровано не було. Тим більше, що з самої назви такої комісії логічно випливає, що вона є тимчасовим, а не постійним органом, і створюється «у разі вчинення актів незаконного втручання». Однак, незрозумілою тоді є норма п. 16 [11], яка покладає на таку комісію функцію координації дії з авіаційної безпеки – адже ця функція має бути постійною, а не тимчасовою. На наш погляд, у цьому криється протиріччя і слід чітко визначити в законі статус такої комісії: діє вона постійно чи створюється тимчасово. Якщо комісія є тимчасовою, це доцільно відобразити в її назві: «Тимчасова міжвідомча комісія...».

Створення подібного органу – національного комітету з авіаційної безпеки, консультативного органу з невизначеним статусом – передбачене і ч. 4 ст. 100 Проекту ПКУ [9], де на нього покладена функція забезпечення координації та взаємодії на державному рівні всіх органів виконавчої влади щодо захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання. Викликає подив, що вказаний комітет в проекті ПКУ взагалі більше не згадується, навіть в ч. 2 ст. 4, яка визначає систему державних органів, через які Кабінет Міністрів

України здійснює державне регулювання діяльності авіації та використання повітряного простору України. На наше переконання, створення такого органу є необґрунтованим: на рівні закону закріплюється зайва ланка в системі органів виконавчої влади, але при цьому законом не визначається його завдання, функції та повноваження. Вказується, що це консультативний орган, але не вказується, при якому органі. Логічним було б записати: «при Кабінеті Міністрів України», оскільки забезпечення координації та взаємодії всіх органів виконавчої влади – це функція уряду. І все ж, ми вважаємо, що набагато простіше надати Державній авіаційній адміністрації статус міністерства, а її голові – статус міністра, що входить до складу Кабінету Міністрів України. Це дозволить дійсно ефективно забезпечити координацію та взаємодію всіх органів виконавчої влади, причому не в одній тільки сфері забезпечення авіаційної безпеки.

Правовий статус екіпажу повітряного судна

Специфічними суб'єктами забезпечення безпеки цивільної авіації виступають особи авіаційного персоналу, наділені правами і обов'язками в цій сфері. Особливе місце серед таких суб'єктів займає командир повітряного судна, який особисто відповідає за безпеку на борту повітряного судна під час польоту і наділений відповідними повноваженнями щодо її забезпечення.

Однак, на нашу думку, вимоги до особи командира в законодавстві сформульовано не досить конкретно. Стаття 37 ПКУ [8], визначаючи, хто може бути командиром повітряного судна, вимагає від такої особи наявність спеціальності, а також підготовки і досвіду. В ст. 62 проекту ПКУ [9] застосовано інший підхід: командиром повітряного судна визначається пілот, призначений експлуатантом або власником повітряного судна виконувати обов'язки командира і відповідати за безпечне виконання польоту. Ми вважаємо за необхідне об'єднати ці два підходи, виклавши цю норму в такій редакції: «Командиром повітряного судна є пілот, спеціально призначений для цього експлуатантом або, у випадку авіації загального призначення, власником повітряного судна, який відповідає за безпеку під час польоту та виконання польотного завдання. Командир повітряного судна повинен мати свідоцтво пілота (льотчика), а також підготовку і досвід, необхідні для самостійного керування повітряним судном цього типу і керівництва

екіпажем». Таке уточнення дозволить на рівні ПКУ закріпити основні вимоги до командира повітряного судна, не відсилаючи до підзаконних актів, що поглибить систематизацію законодавства, усуне наявні прогалини і колізії, полегшить тлумачення і застосування даної норми, і, таким чином, сприятиме підвищенню ефективності правового регулювання.

Питання методу правового регулювання має в сфері безпеки цивільної авіації не лише теоретичне значення: правильний вибір методу правового регулювання винятково важливий для досягнення мети (необхідного рівня безпеки) і дотримання, при цьому, прав і свобод людини. Прикладом неправильного вибору законодавцем методу правового регулювання, на наш погляд, є ст. 38 ПКУ [8]: повноваження командира повітряного судна, невіддільні від його прямих обов'язків по керуванню повітряним судном, керівництву екіпажем та забезпеченню безпеки на борту повітряного судна під час польоту неправильно визначені як його права. Така, незначна, на перший погляд, помилка повністю міняє зміст правового регулювання, створює ілюзію диспозитивного методу там, де може мати місце виключно імперативний, оскільки тільки він в даному випадку може гарантувати права людини на життя, здоров'я та безпеку. Адже, якщо командир буде ставитись до виконання своїх обов'язків щодо забезпечення безпеки на борту повітряного судна під час польоту, як до свого суб'єктивного права, це поставить під загрозу не тільки право на життя пасажирів, а й його власне.

Ми пропонуємо: по-перше – в назві ст. 38 чинного ПКУ [8] слово «права» замінити словом «повноваження», а на початку тексту статті слова «У процесі своєї професійної діяльності командир цивільного повітряного судна має право» замінити словами: «Під час виконання завдання на політ, командир цивільного повітряного судна уповноважений: ... »; по-друге – доповнити ст. 38 ПКУ [8] частиною другою такого змісту: «Зазначені повноваження командира повітряного судна повинні розглядатись як його обов'язки, якщо це необхідно для забезпечення прав і свобод людини, безпеки на борту повітряного судна під час польоту, збереження повітряного судна, виконання польотного завдання, інших трудових обов'язків командира, захисту інтересів експлуатанта».

Треба відзначити, що в проекті ПКУ [9] повноваження командира визначені більш вдало,

однак і тут при спробі розмежувати його права і обов'язки допущено ту саму помилку. Ми вважаємо взагалі недоцільним розмежування прав і обов'язків, коли права надаються лише з метою ефективного виконання обов'язків, як це має місце у випадку з командиром. В такому разі, на наш погляд, коректнішим буде термін «повноваження».

Також не досить визначеним ми вважаємо формулювання «не повинен» в забороняючій нормі ст. 61 проекту ПКУ [9]. Його було б доцільно замінити на більш категоричне «забороняється». Так само в нормі-приписі ч. 1 ст. 63 [9] формулювання «повинен» краще замінити на «зобов'язаний».

Висновки

Отже, перевагами проекту ПКУ є:

1) визначення значної кількості термінів, що використовуються в ПКУ;

2) детальна регламентація правового статусу, функцій і повноважень окремих державних органів, що здійснюють державне регулювання цивільної авіації, та їх взаємодії. Треба погодитись з В.Б. Авер'яновим, що законодавча регламентація функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади має бути пріоритетною [12, С. 27].

3) визначення актів незаконного втручання в діяльність цивільної авіації та їх перелік в ч. 1 ст. 101. Однак, доцільно було б зазначити в цій статті, що цей перелік є вичерпним.

Однак, поряд з перевагами існують і вказані вище недоліки, які, на наш погляд, є досить суттєвими. Нажаль, обсяг статті не дозволяє детальніше зупинитись на їх аналізі, але навіть поверховий їх огляд наштотує на думку щодо необхідності подальшого доопрацювання проекту ПКУ.

Література

1. *Грабарь В.Э.* История воздушного права / Грабарь В.Э. // Вопросы воздушного права. – М., 1927. – Вып. 1. – С. 46.
2. *Конституція України*: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. *Про транспорт*: Закон України від 10 листопада 1994 р., № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
4. *Про серйозні недоліки в роботі та невідкладні заходи щодо поліпшення діяльності цивільної авіації*: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня

1996 року № 1587 // Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів № 19/1997.

5. *Про невідкладні заходи щодо забезпечення безпеки авіації України*: Указ Президента України від 15 січня 1998 року № 17/98 // Урядовий кур'єр. – 1998 – № 13 - 14.

6. *Підсумки діяльності авіаційної галузі України за I півріччя 2008 року*: офіційна Інтернет - сторінка Державіаадміністрації. Новини. – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://www.ukraviatrans.gov.ua>

7. *Державіаадміністрація визначила пріоритетні завдання для забезпечення ефективного нагляду за безпекою польотів*: офіційна Інтернет - сторінка Міністерства транспорту та зв'язку України. – Режим доступу до Інтернет - сторінки: <http://old.mtu.gov.ua/control/uk/publish/article>.

8. *Повітряний кодекс України* від 4 травня 1993 р. № 3167-XII // Відомості Верховної Ради

України. – 1993. – № 25. – Ст. 274.

9. *Повітряний кодекс України* (Проект): офіційна Інтернет-сторінка Державіаадміністрації. Нормативна база. – Режим доступу до Інтернет-сторінки: <http://www.avia.gov.ua>

10. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності*. Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

11. *Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації*: Закон України від 20 лютого 2003р. № 545-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР) України. – 2003. – № 17. – Ст. 140.

12. *Адміністративне право України*: Підручник / [С.В. Ківалов, В.Б. Авер'янов, Є.В. Додін та ін.]; за заг. ред. С.В.Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. — 896 с.

А.В. Филиппов

Проблема безопасности гражданской авиации: сравнительный анализ действующего законодательства.

В статье проводится сравнительный анализ отдельных правовых норм действующего Воздушного кодекса Украины и проекта Воздушного кодекса Украины, касающихся безопасности гражданской авиации, в том числе проблем государственного управления в этой сфере, правового статуса командира и других членов экипажа воздушного судна и т.п. Проанализированы отдельные недостатки действующего Воздушного кодекса Украины и проекта, предлагаются пути их устранения.